



PODER JUDICIÁRIO  
JUSTIÇA FEDERAL

**Seção Judiciária do Acre**

1ª Vara Federal Cível e Criminal da SJAC

SENTENÇA TIPO "A"

**PROCESSO:** 1010226-68.2021.4.01.3000

**CLASSE:** AÇÃO CIVIL PÚBLICA (65)

**POLO ATIVO:** ASSOCIACAO SOS AMAZONIA e outros

**REPRESENTANTES POLO ATIVO:** HELIO WICHER NETO - SP306272, MICHAEL FREITAS MOHALLEM - SP218671 e LUIZ HENRIQUE ELOY AMADO - MS15440

**POLO PASSIVO:** DNIT-DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAEST DE TRANSPORTES e outros

**REPRESENTANTES POLO PASSIVO:** RYCHARDE FARAH - SC10032, FLAVIA DE ARAUJO BIZERRA BISPO - PR25547 e VITORIA DE MORAES BASSANEZI - SC58893

## SENTENÇA

### I

Ação civil pública manejada pela ASSOCIAÇÃO SOS AMAZÔNIA, ORGANIZAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO RIO JURUÁ – OPIRJ, COMISSÃO PRÓ ÍNDIO DO ACRE – CPI-ACRE, COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA – COIAB e CONSELHO NACIONAL DAS POPULAÇÕES EXTRATIVISTAS – CNS em face da UNIÃO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT e INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE – IBAMA, objetivando:

b.1) DECLARAR a nulidade do "Edital n. 130/2021, na modalidade Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (RDC n. 130/2021-00), em sua forma eletrônica";

b.2) CONDENAR a UNIÃO e DNIT a obrigação de não fazer, consistente no impedimento de tomar qualquer decisão administrativa ou política, relacionada à implementação do trecho da BR-364 objeto desta ação, enquanto não forem realizados os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), previsto na Lei n. 5.917 de 1973 e Portaria DNIT n. 1.705 de 2007 e enquanto não houver a realização de consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção n. 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais,



direta ou indiretamente, afetados pelo empreendimento, nos termos estabelecidos pela Portaria Interministerial n° 60 de 2015, bem como enquanto não for realizada pela FUNAI a qualificação do estudo da Referência n. 64 - Isolados do Igarapé Tapada, com objetivo de confirmar a presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto da BR-364;

b.3) CONDENAR o IBAMA à obrigação de não fazer consistente em não promover o licenciamento do trecho da BR-364 que já se encontra sob sua análise, enquanto não forem realizados os Estudos de Viabilidade Técnica, Econômica e Ambiental (EVTEA), previsto na Lei n. 5.917 de 1973 e Portaria DNIT n. 1.705 de 2007 e enquanto não houver a realização de consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção n. 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais, direta ou indiretamente, afetados pelo empreendimento, nos termos estabelecidos pela Portaria Interministerial n. 60 de 2015, bem como enquanto não for realizada pela FUNAI a qualificação do estudo da Referência n. 64 - Isolados do Igarapé Tapada, com objetivo de confirmar a presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto da BR-364;

c) SUSPENDER imediatamente os efeitos do art. 3° do Decreto presidencial n. 97.839, de 16 de junho de 1989, que criou o Parque Nacional da Serra do Divisor, em face de sua inconstitucionalidade decorrente da posterior edição da Lei n. 9.985/2000 -- Sistema Nacional de Unidades de Conservação (SNUC).

A pretensão consiste, essencialmente, em sustar a consecução de contrato administrativo cujo objeto é elaboração de projeto executivo de obra de engenharia, destinado à abertura de rodovia que conecte a BR-364 até a província de Pucallpa, no Peru, intersectando, nos municípios de Mâncio Lima e Rodrigues Alves, unidade de conservação de uso restrito (Parque Nacional da Serra do Divisor), terras indígenas (Nukini, Poyanawa, e Jaminawa do Igarapé Preto, além de grupos isolados, não identificados) e projeto de assentamento (Havai). Assim, afirmam os autores que intervenção dessa magnitude (abertura de rodovia) deve ser precedida de estudo que denote pujança de resultados econômicos que a justifiquem, além de necessariamente observado o direito à prévia consulta às comunidades indígenas potencialmente afetadas.

Despacho de id 850035579 concedendo prazo para que os requeridos apresentassem manifestações preliminares, ampliando-o para cinco dias.

DNIT apresentou a manifestação de id 859844577.

Decisão de id 859021046 determinando a manifestação prévia do Ministério Público Federal, bem como concedendo cautelar, determinando que o DNIT se abstinhasse de promover a celebração do contrato objeto do RDC n. 130/2021, enquanto não proferida decisão analisando integralmente a pretensão de urgência versada na inicial, bem como determinou a manifestação das partes quanto à competência do juízo.

Ibama (id 860853592) e União (id 861005576) manifestaram-se preliminarmente.

Agravo de instrumento interposto pelo DNIT (id 869084562), no qual proferida



decisão (id 871549081) suspendendo a cautelar concedida por este juízo.

O Ministério Público Federal aderiu à pretensão, por meio da petição de id 907067064, em que, para além de afirmar a competência deste juízo, requereu:

- b) a inclusão do Consórcio Única-Iguatemi no polo passivo desta demanda;
- e) no mérito, a procedência parcial dos pedidos formulados pelos autores para declarar a nulidade do Edital 130/2021-DNIT, exceto em relação ao trecho da ponte que interliga as cidades de Rodrigues Alves a Cruzeiro do Sul sobre o Rio Juruá;
- f) a procedência dos pedidos formulados pelos autores para que a União, o DNIT e o IBAMA se abstenham de licitar e licenciar eventuais obras de construção da BR-364 na ligação entre Cruzeiro do Sul e Pucallpa (Peru), enquanto não forem realizados os Estudos de Viabilidade Técnica e Ambiental (EVTEA) e não for realizada consulta livre, prévia e informada aos povos indígenas;
- g) a improcedência do pedido formulado pelos autores para determinar à Funai que desenvolva ações necessárias de localização para qualificar os indígenas "Isolados do Igarapé Tapada";
- h) a condenação da União e do DNIT ao pagamento solidário de danos morais coletivos no valor de R\$ 6.076.000,00, quantia a ser revertida em projetos de recuperação ambiental no Parque Nacional da Serra do Divisor e em projetos educativos e informativos sobre o meio ambiente e a cultura indígena no Estado do Acre, elaborados com a participação direta dos povos indígenas, dos autores e do MPF;

Os autores, a seu turno, também se posicionaram a respeito da competência, via petição de id 909632095, na qual teceram observações similares àquelas deduzidas pelo Ministério Público Federal (o dano advindo dos atos delineados na inicial afeta, potencialmente, mais de um Estado da federação e, até mesmo, desborda do território nacional).

Decisão de id 937905148, declinando da competência para processar e julgar o feito para a Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul/AC, contra a qual opuseram os autores primitivos embargos de declaração (id 952692684), rejeitados por meio da decisão de id 973815185.

O Ministério Público Federal (id 985127679) interpôs agravo de instrumento contra a decisão de id 937905148.

Despacho de id 1002487776 rechaçando a retratação do provimento embargado e determinando a remessa ao juízo destinatário.

Decisão de id 1035008269, proferida pelo Juízo da Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul, na qual postergou a apreciação das questões preliminares para momento posterior às contestações, admitiu o ingresso do Ministério Público Federal, bem como o aditamento à inicial realizado por esse ente, determinou a citação dos réus, com inclusão da FUNAI e do Consórcio Única-Iguatemi no polo passivo da demanda.

Contestação oferecida pelo DNIT (id 1083366254), em que alegou: a) ausência de



autorização para propositura da demanda, emanada dos associados às entidades autoras; b) debilidade da pertinência temática entre os fins institucionais promovidos pelos autores e a tutela jurisdicional almejada; c) impossibilidade de utilização deste meio processual como sucedâneo de ação direta de inconstitucionalidade, para o fim de impugnar, abstratamente, artigo inserto no Decreto n. 97.839/89; d) ausência de interesse processual, uma vez que a fase de realização de estudos, objeto do contrato questionado na inicial, não perfaz violação aos preceitos defendidos pelos autores; e) a avaliação dos impactos ambientais e a consulta prévia a povos indígenas potencialmente afetados por empreendimentos é realizado posteriormente à realização dos projetos básico e executivo, consistindo em etapas integrantes do licenciamento ambiental; f) a localização dos trechos sob intervenção em região de fronteira torna dispensável a produção prévia de EVTEA, nos termos da Lei n. 5.917/73; g) a implantação do segmento de rodovia discutido nos autos permitirá a integração de Municípios no oeste do Estado do Acre, incrementando o desenvolvimento de atividades econômicas, facilitando o escoamento da produção e contribuindo para a redução do custo de vida da população local, suplantando o isolamento geográfico ali existente, em especial no que tange à ponte a ser construída sobre o rio Juruá, interligando Rodrigues Alves a Cruzeiro do Sul; h) não cabe ao Judiciário se imiscuir na definição de políticas públicas; i) impossibilidade de fixação de astreintes em face de ente público, uma vez que eventual mora não deriva do ânimo de descumprimento da decisão judicial, senão da inviabilidade material de cumprimento da medida.

Consórcio Única-Iguatemi apresentou contestação (id 1118046248), na qual sustentou: a) nulidade da citação, por ausência de consignação, no expediente citatório, de informações essenciais para a consumação do ato de comunicação (prazo de defesa, finalidade e risco de revelia); b) ilegitimidade passiva *ad causam*, uma vez que a mera realização de projetos básico e executivo não perfaz violação aos direitos tutelados na inicial, sem prejuízo de preservar sua manutenção no polo passivo, como assistente; c) os segmentos 1 e 2 da extensão da BR-364 objeto da contratação discutida nos autos constituem trechos já abertos, que exigem apenas recuperação ou aplicação de pavimento, do que ressaí a inexistência de impacto ambiental adicional, de sorte que a lide deve ser delimitada para excluí-los do alcance da pretensão.

O Ibama opôs-se à pretensão, conforme resposta de id 1138155257, suscitando questões preliminares similares àquelas levantadas pelo DNIT. No mérito, afirmou: a) o Judiciário deve ser deferente às decisões administrativas acerca de questões eminentemente técnicas; b) o EVTEA constitui etapa para escolha de um modal de transporte, quando há múltiplas possibilidades de escolha, para fins de otimização do gasto público, não tendo como escopo a aferição de riscos ambientais, cujo momento oportuno é o licenciamento ambiental; c) a elaboração de projetos básico e executivo deve ser, necessariamente, anterior à consulta prévia de povos indígenas ou ao licenciamento ambiental, inclusive para oferecer subsídios para a consecução dessas medidas, de modo que a anteposição dessas etapas, como pretendido na inicial, subverte a ordem legal de realização de empreendimentos de engenharia; d) o consentimento de populações indígenas não é pressuposto de validade e eficácia do procedimento de consulta prévia, não determinando eventual recusa a vedação à realização do empreendimento, com prejuízo ao progresso nacional; e) valores abstratos não podem embasar a decisão judicial que se sobreponha a decisões emanadas de análise técnica efetuada pela administração.

Contestação apresentada pela União (id 1138582276), sob os argumentos preliminares de: a) ausência de interesse processual, porque a mensuração dos riscos



ambientais e a consulta prévia às populações indígenas afetadas serão realizados, oportunamente; b) ilegitimidade da União em relação a pleitos cuja satisfação somente pode ser atribuída ao DNIT, dado o desenho de atribuições legalmente estabelecido; c) inadequação da via eleita, em relação ao pleito de declaração de inconstitucionalidade do art. 3º, do Decreto Presidencial n. 97.839/89. No mérito, para além de repisar os argumentos deduzidos pelos demais entes públicos demandados, enfatizou a inexistência de fatos a si imputáveis que perfaçam dano moral coletivo indenizável, além de apontar a excessividade do valor pleiteado.

Réplica apresentada pelo Ministério Público Federal, sob id 1213572251, ocasião em que promovida a juntada de documentos anexos à petição de id 122207177, dentre os quais requerimento subscrito por lideranças indígenas do Alto Juruá, objetando a construção da rodovia descrita na inicial, bem como a desnaturaçãõ do Parque Nacional da Serra do Divisor. Os autores originários ofereceram a réplica de id 1272935779.

A Funai, via petição de id 1313924759, em que arguiu a preliminar de ausência de interesse processual, porque não apontada qualquer negligência ou inobservância, por aquele ente, de suas atribuições institucionais.

O Ministério Público Federal postulou a juntada de novos documentos (id 1350297779).

Decisão de id 1369827537, na qual o Juiz Substituto da Subseção Judiciária de Cruzeiro do Sul declinou da competência em favor do Juiz Titular, daquela mesma unidade.

Petição de id 1448680393, impugnando o documento apresentado pelo Ministério Público Federal (anexo ao id 122207177), por ser apócrifo e inaudível.

Decisão de id 1455503371, proferida pelo relator do agravo de instrumento interposto pelo Ministério Público Federal, deferindo a antecipação da tutela recursal, para determinar a remessa dos autos à Seção Judiciária do Acre.

Distribuído o feito à 3ª Vara Federal, aquele juízo reconheceu a prevenção desta unidade jurisdicional (decisão de id 1457772349).

Despacho de id 1466136882 facultando às partes a especificação de provas.

O Ministério Público Federal requereu a designação de audiência de conciliação (id 1514524361), no que foi secundado pelos demais coautores (id 1526355849).

Os réus dispensaram a produção de novas provas (ids 1560756386, 1561125859, 1571919369).

Por meio do documento de id 1634165850, o Ministério Público Federal declinou do pedido de realização de audiência de conciliação.

Relatado, sentencio.

II

## **2.1 - Preliminares**



### **a) Inépcia da inicial**

Os autores originários formularam, na inicial, pedido de tutela provisória de urgência para “*determinar à FUNAI que desenvolva as ações necessárias de localização para qualificar o estudo da Referência n. ° 64 - Isolados do Igarapé Tapada, com objetivo de confirmar a presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto da BR-364*”.

Contudo, esse pedido não foi ratificado na seção destinada à exposição das tutelas satisfativas almejadas, não tendo a Funai sequer sido incluída no polo passivo da pretensão. Além disso, trata-se de postulação dirigida a réu diverso, atinente a procedimento distinto daquele que se oferece como causa de pedir (a contratação de empresa para a realização de projetos básicos e executivos relacionados à extensão da BR-364 a oeste), sem relação de conexão com o pleito principal, tampouco risco de desfechos conflitantes ou contraditórios entre essas demandas.

O art. 327, do Código de Processo Civil, admite a cumulação de distintas pretensões, sem liame de conexão, desde que dirigidas contra o mesmo sujeito passivo. E, por outro lado, o art. 113, do mesmo diploma, autoriza o litisconsórcio passivo quando houver comunhão de direitos e obrigações, conexão pelo pedido ou causa de pedir, ou, ainda, afinidade de questões por ponto comum de fato ou de direito.

Portanto, quer à ótica da inépcia da petição inicial, porque não formulada adequadamente a pretensão atinente à conclusão do procedimento de povos indígenas isolados, ou em razão da impossibilidade de cumulação desse pleito com aqueles relacionados à causa de pedir explicitada na inicial, dirigidos aos demais réus, é imperativo o reconhecimento da inviabilidade de conhecimento do pedido referenciado.

Ante o exposto, INDEFIRO a inicial, no que tange ao pedido de conclusão do estudo da Referência n. 64 – Isolados do Igarapé Tapada, com fundamento no art. 330, I, do Código de Processo Civil.

### **b) Inadequação da via eleita, em relação ao pedido de declaração de inconstitucionalidade do art. 3º do Decreto presidencial n. 97.839/89**

Os autores postularam a suspensão dos efeitos de ato normativo abstrato, mediante declaração de sua inconstitucionalidade. Trata-se tal pleito de provocação ao exercício de controle concentrado de constitucionalidade, competência reservada à Corte Constitucional, nos termos do art. 102, I, a, da Carta Magna, por meio do procedimento descrito na Lei n. 9.868/99.

Por conseguinte, mostra-se inadequada a ação civil pública para veicular essa pretensão, assim como incompetente este juízo para processá-la, a tornar, também neste ponto, inadmissível o conhecimento do pedido.

Assim, ACOLHO a preliminar de inadequação da via eleita, para não conhecer do pedido de suspensão dos efeitos do art. 3º do Decreto presidencial n. 97.839/89, nos moldes do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.



**c) Inexistência de interesse processual, em virtude da ausência de danos derivados da conduta imputada aos réus**

Os réus alegaram que o contrato que se oferece como causa de pedir não possui a capacidade de desencadear danos ao meio ambiente ou a violação a interesses de povos originários, porque seu objeto é, tão somente, a elaboração de estudos, projetos básicos e executivos.

Contudo, os autores propugnam a anteposição das avaliações da viabilidade econômica e da oitiva das comunidades indígenas potencialmente afetadas a bem da racionalidade, sob o pano de fundo de que o contrato entabulado constitui dispêndio relacionado à concretização da expansão da rodovia, além de já ter sido definido, no procedimento que culminou com a contratação, seu traçado provável, adotada a premissa de dispensabilidade do EVTEA, e admitida a prévia cogitação da abertura da rodovia, no ato normativo que institui o Parque Nacional da Serra do Divisor.

Em verdade, os autores se vertem contra a predisposição, escancarada nos atos preparatórios do procedimento licitatório, de reconhecimento da necessidade e viabilidade da expansão da BR-364, de modo que o contrato ora impugnado já se apresentou como medida concreta, e onerosa, tendente à consumação de política contrária aos interesses defendidos pelas entidades postulantes.

Ademais, se a postulação é a necessária anteposição de EVTEA e consulta prévia aos povos originários potencialmente afetados a quaisquer atos que concretizem a decisão de abertura da rodovia, não tendo sido realizados tais procedimentos em momento anterior, há interesse processual, de modo que a discussão se eles são ou não exigíveis como etapa preliminar constitui matéria a ser decidida em exame de mérito.

RECHAÇO, pois, a preliminar de ausência de interesse processual.

**d) Ilegitimidade passiva *ad causam* da União e Consórcio Única-Iguatemi**

Os réus União e Consórcio Única-Iguatemi suscitaram a preliminar de ilegitimidade passiva *ad causam*, por razões distintas.

A primeira, em razão da outorga ao DNIT das atribuições relacionadas às pretensões vertidas na inicial. Contudo, referido ente é apenas delegatário de competências constitucionalmente atribuídas à União, no âmbito do Sistema Nacional de Viação, instituído pela Lei n. 10.233/01. Portanto, há legitimidade passiva concorrente.

Já a segunda alegou que foi contratada, tão somente, para a elaboração de estudos e projetos, não lhe sendo imputável a omissão, pelos demais réus, quanto à realização de etapas prévias à contratação. Todavia, considerando que eventual declaração de nulidade da contratação repercutirá na esfera de interesses da empresa ré, inafastável sua legitimidade passiva *ad causam*, nos termos do art. 114, do Código de Processo Civil.



Consecutivamente, inexistente qualquer elemento que refute a legitimidade ativa das entidades autoras.

**e) Ausência de documentos essenciais à propositura da demanda (relação nominal de lista de filiados/associados que autorizaram o manejo da pretensão)**

A presente ação civil pública possui como móvel a defesa de direitos difusos, transindividuais por natureza, afetos à preservação da biota e dos interesses de grupos minoritários, potencialmente afetados pela decisão administrativa de promover a abertura de rodovia que atravessa unidade de conservação e terras indígenas.

Não se trata, pois de ação civil coletiva na defesa de interesses individuais homogêneos, cuja representação, por entidade associativa, exige autorização, nos termos do art. 2º-A, parágrafo único, da Lei n. 9.494/97. Noutras palavras: o art. 5º, XXI, da Constituição Federal, versa sobre atuação de entidade associativa em representação dos filiados, conferindo a autorização expressa legitimação extraordinária àquele ente que não é titular do direito subjetivo portado pelos filiados, em ação civil coletiva, descrita no art. 91, da Lei n. 8.078/90.

Já a ação civil pública delineada pela Lei n. 7.347/85, substancia meio de salvaguarda de interesses por entidades organizadas pela sociedade civil como expressão da vitalidade da participação democrática e do engajamento dos indivíduos na vida política, contribuindo para o elastecimento dos discursos e a ampliação dos conhecimentos que se oferecem ao livre mercado de ideias, no embate de forças, desejos e vontades, que, a final, define quais as concepções de bem-estar que serão alçadas à decisão coletiva.

Logo, cogitar da exigência de autorização para propositura desta demanda, dado que os interesses veiculados na pretensão não são portados por conjunto circunscrito de subjetividades, senão pela massa amorfa alcançada pelo conceito mais abrangente de coletividade, traduz o fim de ver silenciada a livre participação de frentes discursivas na formulação de políticas que a todos interessam.

Dito isso, REJEITO a preliminar de ausência de documentos essenciais à propositura da demanda.

**f) Ilegitimidade ativa dos autores, por ausência de demonstração de pertinência temática entre os fins das entidades associativas e os interesses aqui tutelados**

A Lei n. 7.374/85 confere legitimidade às associações que, instituídas há mais de um ano, tenha como finalidade institucional a proteção ao patrimônio público e social, ao meio ambiente, ao consumidor, à ordem econômica, à livre concorrência, aos direitos de grupos raciais, étnicos ou religiosos ou ao patrimônio artístico, estético, histórico, turístico e paisagístico.

Neste caso, as finalidades institucionais das entidades autoras, especificadas nos estatutos carreados à inicial, além de pertencerem ao rol acima exposto, denotam total convergência com os interesses ora tutelados, porquanto destinadas a: promover ações voltadas



à preservação, conservação, defesa e recuperação ambiental na Amazônia (id 848131547, p. 2); defender os direitos e interesses dos povos indígenas pertencentes aos municípios de Rodrigues Alves, Porto Valter, Marechal Thaumaturgo, Mâncio Lima e Tarauacá (id 848131568, p. 2); apoiar o fortalecimento das liberdades civis e políticas, dos direitos econômicos, sociais e culturais dos povos indígenas (id 848131576, p. 2); promover a organização social, cultural, econômica e política e fortalecer a autonomia dos povos indígenas da Amazônia brasileira (id 848131592, p. 2); proteger o meio ambiente e conservar a diversidade biológica, especialmente da região amazônica (id 848226090, p. 2).

#### **f) Nulidade da citação do réu Consórcio Única-Iguatemi**

O réu Consórcio Única-Iguatemi postulou o reconhecimento de nulidade da citação, por ausência de consignação, no expediente citatório, de informações essenciais para a consumação do ato de comunicação (prazo de defesa, finalidade e risco de revelia).

Diversamente, os requisitos constantes do art. 250 foram satisfeitos, como se vê do documento de id 1151682748, p. 6, à exceção do prazo para apresentação de defesa. E não expôs o réu qual o prejuízo advindo da ausência de menção ao prazo para apresentar contestação, sobretudo considerando que se trata de pessoa jurídica de porte elevado, com assistência jurídica adequada, tendo oposto contestação no prazo oportuno.

Assim, REJEITO a alegação de nulidade da citação do Consórcio Única-Iguatemi, em observância ao disposto no art. 282, § 1º, do Código de Processo Civil.

### **2.2 - Mérito**

A discussão travada nos presentes autos diz respeito, fundamentalmente, à imperatividade e oportunidade da realização de estudos de viabilidade econômica e consulta prévia a povos originários, nas situações em que empreendimentos que ofereçam impacto ambiental potencialmente elevado, com repercussão em áreas demarcadas como terras indígenas, ameaçando, a um só tempo, as condições de sobrevivência de grupos étnicos minoritários e a integridade da biota.

Os autores afirmam, de um lado, que a contratação de empresa para a realização de estudos e projetos básicos e executivos, após dispensa de EVTEA, traduziu vontade administrativa concreta que privilegiou suposto interesse primário (a interligação do Brasil com o Peru, ampliando as rotas de importação e exportação), mas que, em verdade, escamoteia o interesse em ver mitigada a intangibilidade da floresta na região do Parque Nacional da Serra do Divisor e terras indígenas ali demarcadas, uma vez que a abertura de rodovia tornaria viável o desenvolvimento de atividades econômicas que depende de vias de escoamento, fundadas na expansão da fronteira agropecuária na região.

Então, os autores insistem que todo o procedimento licitatório possui como premissa, precisamente, a vulneração do estado de proteção étnico-ecológico do PNSD, prestigiando modelo desenvolvimentista calcado, precipuamente, na agropecuária. E, para tanto, seria indispensável a consulta prévia às comunidades indígenas afetadas e a aferição da



viabilidade econômica da intenção declarada no procedimento licitatório – a ampliação de rotas de importação e exportação, que apregoam os autores, de antemão, inexistente.

Os réus, a seu lado, afirmam, em linhas gerais, que inexistente qualquer risco de impacto derivado da mera realização de estudos e elaboração de projetos, reforçando que a consulta às comunidades indígenas afetadas e a análise da compatibilidade do empreendimento com a preservação da biota serão realizados em momento oportuno. Sustentam, ainda, que o empreendimento trará benefícios à população local, retirando-as do isolamento a que estão atualmente fadadas, além de permitir a integração dos municípios situados mais a oeste do Estado.

A relevância desses argumentos, contudo, é artificiosa, para o fim da presente demanda. Explico: a oposição de interesses é consequência do fato do pluralismo e não é tarefa do julgador endossar, por preferência pessoal, uma ou outra concepção abrangente, afãs ou visão de mundo. Mas reconhecer valores da comunidade já sedimentados e assegurar a paridade das oportunidades de fala e a simetria na consideração dos múltiplos anseios que se entrecrocaram para a definição do agir estatal é o miolo da democracia constitucional, que encontra na jurisdição seu garante máximo.

Não é o fim da jurisdição impor a fórceps mundivisão que confira precedência ao modo de vida e pretensões dos povos originários, tampouco aquela que aspira ao prolongamento das condições de florescimento da biodiversidade neste planeta, ou daquela que, ao revés, compraz-se em dividir o real em categorias de recursos humanos ou naturais.

Todavia, é, repito, próprio da jurisdição desvelar valores definidos como precedentes, em deliberação prévia, além de reconhecer que atores sociais distintos detêm forças políticas díspares e capacidade assimétrica de mobilização da vontade pública em prol dos seus interesses, desvelando, o julgador, princípios e regras condensados em procedimento que assegure a equalização do debate público. Ou seja, a jurisdição, no esforço de explicitar, em situações específicas, preceitos já definidos pela comunidade política e zelar pela observância da equidade na tomada de decisões, exerce o papel de assegurar a justiça procedimental.

Nessa direção, é inegável que a comunidade política engendrou preceitos que conferem precedência ao respeito ao meio ambiente e garantia de exclusividade dos direitos exercidos pelos povos originários sobre as terras por si ocupadas. A Constituição Federal, expressão dos primados costurados pelas diversas vontades políticas, impõe à coletividade, nos artigos 231 e 225, o constrangimento do exercício de qualquer atividade econômica à intangibilidade das ocupações mantidas por povos indígenas e à preservação do meio ambiente. São cláusulas que se sobrepõem à livre iniciativa, por desejo trasladado, mediante amplo debate democrático, à condição constitucional de valor sobranceiro. Assim:

Art. 225. Todos têm direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado, bem de uso comum do povo e essencial à sadia qualidade de vida, impondo-se ao Poder Público e à coletividade o dever de defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

Art. 231. São reconhecidos aos índios sua organização social, costumes, línguas, crenças e tradições, e os direitos originários sobre as terras que



tradicionalmente ocupam, competindo à União demarcá-las, proteger e fazer respeitar todos os seus bens.

§ 1º São terras tradicionalmente ocupadas pelos índios as por eles habitadas em caráter permanente, as utilizadas para suas atividades produtivas, as imprescindíveis à preservação dos recursos ambientais necessários a seu bem-estar e as necessárias a sua reprodução física e cultural, segundo seus usos, costumes e tradições.

§ 2º As terras tradicionalmente ocupadas pelos índios destinam-se a sua posse permanente, cabendo-lhes o usufruto exclusivo das riquezas do solo, dos rios e dos lagos nelas existentes.

Essa definição constitucional, no que diz respeito às populações originárias, foi adscrita pela internalização, no plano nacional, da Convenção n 169, da Organização Internacional do Trabalho, que versa sobre os direitos que devem ser garantidas aos povos indígenas e tribais, pelos países signatários. Referido tratado foi referendado pelo Decreto Legislativo n. 143, promulgado pelo Decreto n. 5.051/04 e, posteriormente, consolidado no Decreto n. 10.088/09, estabelecendo, dentre outras obrigações, que:

Artigo 6º:

1. Ao aplicar as disposições da presente Convenção, os governos deverão:

a) consultar os povos interessados, mediante procedimentos apropriados e, particularmente, através de suas instituições representativas, cada vez que sejam previstas medidas legislativas ou administrativas suscetíveis de afetá-los diretamente;

b) estabelecer os meios através dos quais os povos interessados possam participar livremente, pelo menos na mesma medida que outros setores da população e em todos os níveis, na adoção de decisões em instituições efetivas ou organismos administrativos e de outra natureza responsáveis pelas políticas e programas que lhes sejam concernentes;

c) estabelecer os meios para o pleno desenvolvimento das instituições e iniciativas dos povos e, nos casos apropriados, fornecer os recursos necessários para esse fim.

2. As consultas realizadas na aplicação desta Convenção deverão ser efetuadas com boa fé e de maneira apropriada às circunstâncias, com o objetivo de se chegar a um acordo e conseguir o consentimento acerca das medidas propostas.

No presente caso, não há controvérsia quanto à existência, na área em que alocado o empreendimento cujos projetos básicos e executivos foram objeto do contrato descrito na inicial, de terras indígenas demarcadas e de unidade de proteção integral, conforme definido no Decreto n. 97.839/89, com a definição contida no art. 8º, III, da Lei n. 9.985/00. Então, os réus não se insurgem quanto ao reconhecimento de que qualquer intervenção no local deverá passar pela avaliação do grau de comprometimento dos valores acima descritos: a preservação das condições de existência de povos originários e da biota.



O que os réus discutem é a oportunidade de realização dessa análise. Afirmam, com tal ânimo, que a realização de estudos e elaboração de projetos básicos e executivos não perfaz violação ao direito à consulta prévia, tampouco concretiza vulneração da biodiversidade, porque estas etapas serão realizadas em momento posterior.

Contudo, o procedimento que culminou com a celebração do contrato questionado na inicial denota a mobilização de forças discursivas que conferem menor valia a esses preceitos constitucionais, colhendo adesão da máquina administrativa aos seus anseios, sem garantir a composição de vontades distintas na definição da política.

De fato, o DNIT iniciou, ante o IBAMA e ICMBio, procedimento para obtenção de licenciamento ambiental, o que ensejou a prolação de diversos pareceres e manifestações opinando pela impossibilidade de realização do empreendimento de expansão da BR-364, em direção a Pucallpa, como se vê dos documentos de id 848522561, em especial por se tratar o PNSD de unidade de proteção integral. Contudo, a despeito de inúmeros pareceres acentuando a impossibilidade mesma de se cogitar a realização de tal empreendimento, prevaleceu o simplório despacho/ofício, conclusivo, dirigido ao DNIT, de id 848522561, p. 51, cujo teor é o seguinte:

*Em atenção à solicitação de licenciamento ambiental da "BR-364/AC - Implantação do trecho complementar com vistas à integração rodoviária entre o Brasil e o Peru incluindo o contorno rodoviário de Rodrigues Alves" com travessia no interior do Parque Nacional da Serra do Divisor, informo que o DECRETO Nº 97.839, DE 16 DE JUNHO DE 1989 prevê:*

*Art. 1.º Fica criado, no Estado do Acre, o Parque Nacional da Serra do Divisor, abrangendo terras dos Municípios de Mâncio Lima e Cruzeiro do Sul, com o objetivo de proteger e preservar amostra dos ecossistemas ali existentes, assegurando a preservação de seus recursos naturais, proporcionando oportunidades controladas para uso pelo público, educação e pesquisa científica.*

*[...]*

*Art. 3º Fica autorizada a implantação futura do trecho da BR-364 que corta os limites deste Parque Nacional, devendo ser observadas, para este fim, todas as medidas de proteção ambiental e compatibilização do traçado com as características naturais da área.*

Assim, restituo os autos para continuidade dos trâmites.

Do mesmo modo, a FUNAI, consultada (id 848504090, pp. 430/431), enfatizou os acentuados riscos que o empreendimento cogitado oferecia para a preservação das ocupações indígenas contíguas, além de mencionar o registro de povo indígena isolado, categorizado como Registro n. 64 (Igarapé Tapada).

Neste ponto, cuida notar que o Decreto n. 97.839/89, que instituiu o Parque Nacional da Serra do Divisor, a despeito de expor prévia autorização à abertura de rodovia dentro dos seis limites, tal disposição normativa foi suplantada pela Lei n. 9.985/00, que instituiu o Sistema Nacional de Unidades de Conservação da Natureza, regulamentando o disposto no supracitado art. 225, da Constituição Federal. Referida lei, além de, como predito, conferir aos parques nacionais o *status* de unidade de proteção integral (art. 8º, III), estabeleceu as seguintes



diretrizes para a utilização dessas áreas:

Art. 2º - Para os fins previstos nesta Lei, entende-se por:

VI - proteção integral: manutenção dos ecossistemas livres de alterações causadas por interferência humana, admitido apenas o uso indireto dos seus atributos naturais;

Art. 7º - As unidades de conservação integrantes do SNUC dividem-se em dois grupos, com características específicas:

§ 1º - O objetivo básico das Unidades de Proteção Integral é preservar a natureza, sendo admitido apenas o uso indireto dos seus recursos naturais, com exceção dos casos previstos nesta Lei.

Art. 11 - O Parque Nacional tem como objetivo básico a preservação de ecossistemas naturais de grande relevância ecológica e beleza cênica, possibilitando a realização de pesquisas científicas e o desenvolvimento de atividades de educação e interpretação ambiental, de recreação em contato com a natureza e de turismo ecológico.

§ 1º - O Parque Nacional é de posse e domínio públicos, sendo que as áreas particulares incluídas em seus limites serão desapropriadas, de acordo com o que dispõe a lei.

§ 2º - A visitação pública está sujeita às normas e restrições estabelecidas no Plano de Manejo da unidade, às normas estabelecidas pelo órgão responsável por sua administração, e àquelas previstas em regulamento.

§ 3º - A pesquisa científica depende de autorização prévia do órgão responsável pela administração da unidade e está sujeita às condições e restrições por este estabelecidas, bem como àquelas previstas em regulamento.

Art. 28 - São proibidas, nas unidades de conservação, quaisquer alterações, atividades ou modalidades de utilização em desacordo com os seus objetivos, o seu Plano de Manejo e seus regulamentos.

Art. 29 - Cada unidade de conservação do grupo de Proteção Integral disporá de um Conselho Consultivo, presidido pelo órgão responsável por sua administração e constituído por representantes de órgãos públicos, de organizações da sociedade civil, por proprietários de terras localizadas em Refúgio de Vida Silvestre ou Monumento Natural, quando for o caso, e, na hipótese prevista no § 2º do art. 42, das populações tradicionais residentes, conforme se dispuser em regulamento e no ato de criação da unidade.

Art. 46 - A instalação de redes de abastecimento de água, esgoto, energia e infra-estrutura urbana em geral, em unidades de conservação onde estes equipamentos são admitidos depende de prévia aprovação do órgão responsável por sua administração, sem prejuízo da necessidade de elaboração de estudos de impacto ambiental e outras exigências legais.

A leitura das referidas disposições aponta para a conclusão de que a realização de qualquer intervenção em unidades de proteção integral exige a adoção de previsão no plano de



manejo da unidade de conservação e, ainda, de manifestação do conselho consultivo e do órgão responsável pela administração, nos termos do art. 20, do Decreto n. 4.340/02.

Além disso, a presença de povos indígenas isolados, como descrito no Registro n. 64, confere proteção superior à unidade de conservação, exigindo, também, a intervenção da FUNAI no conselho consultivo, como representante dos interesses desses grupos, consoante determina o Decreto n. 7.747/12 (art. 3º VII e art. 4º, III, d).

Em relação aos indígenas isolados, em especial, a Resolução n. 44/20, emanada do Conselho Nacional dos Direitos Humanos, preconiza que:

Art. 4º, II:

a) Ações e medidas que possam afetar negativamente, ainda que de modo indireto, seus territórios, seu bem-estar e suas opções de vida, devem ser consideradas como não consentidas por esses povos, pois podem afetar as condições fundamentais à sua integridade física, à manutenção de seus usos, costumes e tradições, bem como contrariar a diretriz do não contato;

f) Devem ser garantidos instrumentos administrativos ágeis e provisórios de interdição de áreas onde haja possibilidade de presença de povos isolados, que restrinjam o uso e acesso de terceiros, permitindo salvaguardar ambientalmente o território, bem como os processos de pesquisa necessários à confirmação ou descarte de sua presença;

Noutras palavras, nem há que se perquirir previamente a viabilidade do empreendimento, chancelando a superposição da pujança de resultados econômicos, para alguns indivíduos, à perda de diversidade genética e cultural. Há óbice legal à realização de qualquer intervenção em unidade de conservação de uso integral ou que ameace a exclusividade da exploração de terras indígenas por seus ocupantes tradicionais sem consulta prévia (entendida como aquela que possa influir no curso de ação do Estado). Mais ainda: havendo fortes indicações da presença de povos isolados, qualquer intervenção que amplie o acesso à área por eles ocupada se presume não consentida, sendo imprescindível a conclusão de estudos que identifiquem a presença desses grupos para assegurar a adequada proteção dos seus modos de vida.

Não se trata, portanto, da análise da imperiosidade de realização prévia de EVTEA, instrumento até mesmo revogado pela Lei n. 14.273/21, mas de identificar que valores já eleitos pela Constituição Federal como merecedores de especial proteção impedem a mera manifestação de agentes estatais que secudem a voz de grupos capazes de determinar com maior ímpeto, porque circunstancialmente majoritários, as decisões coletivas.

Reafirmo: o procedimento destinado à contratação de empresa para a elaboração de estudos e projetos básico/executivo já contou com definição prévia do traçado da rodovia (sobrepondo-se a unidade de proteção integral e com notável proximidade de terras indígenas), endossando objetivo desenvolvimentista contrário aos fins de instituição do PNSD e avesso à conservação dos modos de vida das populações indígenas, declarado no termo de referência da contratação (id 848504053, pp. 2/3) sob os seguintes termos:

2.4. Atualmente, a BR-364/AC possui um segmento planejado, pavimentado e liberado para tráfego permanente. Em contrapartida, existe outro



segmento que encontra-se planejado, e não-implantado, conseqüente interligação dos municípios dos confins do extremo oeste do Estado do Acre com o restante do país.

2.5. O referido segmento planejado e não-implantado da rodovia federal BR-364/AC vai do km 777,7 ao km 888,3, com 110,6 km de extensão, do município de Mâncio Lima/AC até a divisa com o Peru em Pucallpa. Esse trecho encontra várias dificuldades por ainda não ter sido implantado, que vão desde os problemas climáticos, haja vista que o verão amazônico só compreende os meses de julho ao fim de outubro, até o fato de que a BR corta parques ambientais e terras indígenas. O trecho não tem a capacidade para suportar o tráfego pesado de carretas no período chuvoso.

2.6. Dessa forma, a implantação da BR-364/AC promoverá a integração social e comercial entre os principais municípios acreanos, principalmente entre as cidades da região oeste do Estado. Quando concluída, ela incrementará o desenvolvimento das atividades agropecuárias e fornecerá melhoria nas condições de transporte, facilitando o escoamento da produção das propriedades rurais localizadas na região de influência da rodovia, contribuindo para a redução do custo de vida da população daquela região, especialmente quanto à aquisição de gêneros alimentícios e produtos manufaturados. Outro fator relevante na implantação da rodovia é que ela viabilizará a integração dos sistemas aquaviário e rodoviário dos municípios que ainda se encontram em situação de grande isolamento geográfico.

Relembro que contratação aqui discutida também possuía como escopo a elaboração de projeto executivo, definido pelo art. 6º, XXVI, da Lei n. 14.133/21, como o “conjunto de elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, com o detalhamento das soluções previstas no projeto básico, a identificação de serviços, de materiais e de equipamentos a serem incorporados à obra, bem como suas especificações técnicas, de acordo com as normas técnicas pertinentes”. Logo, a elaboração de projeto executivo, colimada pela RDC n. 130/2021-00 já perfaz a consumação de decisão política fundada no alijamento de atores sociais representativos de interesses constitucionalmente protegidos, oferecendo dupla violação de direitos, tanto do ponto de vista substantivo, quando procedimental (em sentido estrito).

Decerto, a onerosa contratação de empresa, em montante superior a R\$ 6.000.000,00, para a realização de inúmeros estudos e a definição, ao final, de todos os elementos técnicos para a abertura da rodovia torna de todo improvável a redefinição posterior do traçado. Além disso, no termo de referência não houve qualquer previsão de realização de procedimentos de consulta aos povos originários, tampouco ao conselho consultivo do PNSD, de modo que a posposição desses atos perfaria verdadeira consulta póstuma, incapaz de influir no curso de ação estatal e, por isso mesmo, absolutamente ineficaz.

Realço que a segregação de lotes ou segmentos passíveis de convalidação, em virtude dos ganhos econômicos deles resultantes ou por concernirem a trechos de antropização consolidada, exigiria plena demonstração, não empreendida pelos réus, de que os bens coletivos tutelados pela demanda não seriam, nem tangencialmente atingidos. A simples análise de imagens de satélite ou conjecturas sustentadas pelos réus, aliada ao fato de que a composição de custos na contratação leva em consideração variáveis não lineares, impede a circunscrição da ilicitude aqui reconhecida a apenas fração do procedimento.



Assim, mostra-se nulo o RDC 130/2021-00, bem como de todos os atos que dele derivam, devendo sua consecução ser condicionada à realização de consulta prévia aos povos indígenas afetados pela instalação do empreendimento, bem como ao conselho consultivo do PNSD e órgão de administração daquela unidade de conservação, de modo a tornar impossível a convalidação do certame em relação aos lotes ou segmentos contratados.

Contudo, com a expressa revogação da Lei n. 5.917/73, que exigia a formulação de EVTEA, pela Lei n. 14.273/21, e em face do princípio da adstrição, a presente sentença se limitará ao reconhecimento da nulidade do RDC n. 130/2021-00, ficando vedada sua reformulação sem a prévia realização de consulta prévia aos povos indígenas afetados, ressalvada a remuneração da empresa contratada pelos prejuízos concretamente havidos com em razão do citado pacto, em ação própria.

Por fim, no que tange ao pedido de indenização por danos morais coletivos, na ausência de lesão concreta que tenha efetivamente promovido a perda da biodiversidade ou inviabilizado, ao menos minimamente, a manutenção de povos indígenas, na região abrangida pelo RDC n. 130/2021-00, há evidente ausência do pressuposto elementar para fixação de indenização – a ocorrência do dano.

### III

Ante o exposto, INDEFIRO a inicial, no que tange ao pedido de conclusão do estudo da Referência n. 64 – Isolados do Igarapé Tapada, com fundamento no art. 330, I, do Código de Processo Civil, RECONHEÇO a ilegitimidade passiva *ad causam* da FUNDAÇÃO NACIONAL DO ÍNDIO - FUNAI, nos termos do art. 467, VI, do Código de Processo Civil. Outrossim, ACOLHO a preliminar de inadequação da via eleita, para não conhecer do pedido de suspensão dos efeitos do art. 3º do Decreto presidencial n. 97.839/89, nos moldes do art. 485, VI, do Código de Processo Civil.

De outro lado, JULGO PARCIALMENTE PROCEDENTE os pedidos formulados por ASSOCIAÇÃO SOS AMAZÔNIA, ORGANIZAÇÃO DOS POVOS INDÍGENAS DO RIO JURUÁ – OPIRJ, COMISSÃO PRÓ ÍNDIO DO ACRE – CPI-ACRE, COORDENAÇÃO DAS ORGANIZAÇÕES INDÍGENAS DA AMAZÔNIA BRASILEIRA – COIAB, CONSELHO NACIONAL DAS POPULAÇÕES EXTRATIVISTAS – CNS e MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL em face da UNIÃO, DEPARTAMENTO NACIONAL DE INFRAESTRUTURA DE TRANSPORTES – DNIT, INSTITUTO BRASILEIRO DE MEIO AMBIENTE – IBAMA e CONSÓRCIO ÚNICA-IGUATEMI para:

a) DECLARAR a nulidade do Edital n. 130/2021, na modalidade Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (RDC n. 130/2021-00), em sua forma eletrônica;

b) CONDENAR a UNIÃO e DNIT a obrigação de não fazer, consistente no impedimento de tomar qualquer decisão administrativa ou política, relacionada à implementação do trecho da BR-364 objeto desta ação, enquanto não houver a realização de consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção n. 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais, direta ou indiretamente, afetados pelo empreendimento, bem como enquanto não for realizada pela FUNAI a qualificação do estudo da Referência n. 64 - Isolados do Igarapé Tapada, com objetivo de confirmar a presença de povos indígenas isolados



na área de influência do projeto da BR-364;

c) CONDENAR o IBAMA à obrigação de não fazer consistente em não promover o licenciamento do trecho da BR-364 que já se encontra sob sua análise, enquanto não for realizada consulta prévia, formal, livre e informada, nos moldes em que determina a Convenção n. 169, da OIT, aos povos indígenas e comunidades tradicionais, direta ou indiretamente, afetados pelo empreendimento, bem como enquanto não for realizada pela FUNAI a qualificação do estudo da Referência n. 64 - Isolados do Igarapé Tapada, com objetivo de confirmar a presença de povos indígenas isolados na área de influência do projeto da BR-364.

Considerando que a decisão cautelar anteriormente proferida se limitou a determinar a suspensão de quaisquer atos derivados do RDC 130/2021-00 enquanto não houvesse manifestação do Ministério Público Federal, bem como considerando o elevado risco de prejuízo ao erário advindo da manutenção de contrato fadado à nulificação, DEFIRO o pedido de tutela provisória de urgência, já exercida cognição exauriente, para OBSTAR a execução de qualquer ato objeto do contrato celebrado entre DNIT e CONSÓRCIO ÚNICA-IGUATEMI.

Anoto que a decisão de id 898719095 não impede o deferimento de tutela provisória, tendo em vista que o provimento ali suspenso detinha natureza cautelar, portando escopo e fundamento diversos do presente. Comunique-se a prolação da presente sentença ao relator daquele recurso.

RESOLVIDO o processo com resolução do mérito, nos termos do art. 487, inciso I, do Código de Processo Civil.

Sem custas, nem honorários (STJ, Segunda Turma, AgInt no AREsp 873026/SP, DJe de 11/10/2016).

Parcialmente improcedente a pretensão veiculada, remetam-se os autos ao Tribunal Regional Federal da 1ª Região, independente de recurso voluntário, para reexame necessário (art. 19, da Lei n. 4.717/65, por analogia)

Havendo recurso, à parte adversa, para contrarrazoar. Em seguida, remetam-se os autos ao TRF1/1ª Região, independente do exercício de juízo de admissibilidade (art. 1.010, § 3º, do Código de Processo Civil).

Publicada e registrada eletronicamente. Intimem-se.

Rio Branco/AC, documento datado e assinado eletronicamente.

CAROLYNNE SOUZA DE MACÊDO OLIVEIRA  
Juíza Federal da 1ª Vara/AC

